**ESTRATTO DA: Stefano Twardzik,** ***Gli attuali limiti alla libera consultabilità dei documenti contemporanei utilizzati per la ricerca storica***

Pubblicato in "Archivi e cultura", XXXVIII (2005), pp. 19-45.

*'Riservatezza' e 'segreto' a tutela della sicurezza dello Stato*

L'articolo 122 del Codice dei beni culturali e del paesaggio[1] stabilisce il principio generale della libera consultabilità dei documenti conservati negli archivi di Stato, negli archivi storici degli enti pubblici territoriali e in quelli di qualunque altro istituto di diritto pubblico, salvo tre eccezioni:

1) i documenti dichiarati riservati, ai sensi dell'articolo 125, relativi alla politica interna ed estera dello Stato, che diventano liberamente consultabili 50 anni dopo la loro data;
2) i documenti contenenti dati sensibili e dati relativi a provvedimenti di natura penale, espressamente indicati nella normativa in materia di dati personali, che diventano liberamente consultabili 40 anni dopo la loro data. Il termine è di 70 anni se i dati si riferiscono alla salute, alla vita sessuale o a rapporti riservati di tipo familiare.
3) i documenti versati negli Archivi di Stato e nell'Archivio centrale dello Stato in caso di "pericolo di dispersione o di danneggiamento" o di "appositi accordi", anticipatamente rispetto al termine normale dei 40 anni dopo la data di

[1] Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

esaurimento degli affari, che diventano liberamente consultabili alla scadenza del quarantennio[2].

Tra le eccezioni alla libera consultabilità enunciate dal Codice, la più indeterminata è quella riguardante i documenti dichiarati riservati relativi alla politica estera o interna dello Stato .

La formulazione utilizzata dal Codice dei beni culturali è rimasta pressoché identica a quella utilizzata dal legislatore del 1963[3], tranne che per il particolare – agli effetti pratici invero non secondario – che attualmente il carattere di riservatezza viene accertato dal rappresentante del Ministero dell'interno inserito nelle commissioni di sorveglianza[4] (d'intesa col rappresentante del Ministero per i beni culturali, ma nella prassi dalle commissioni nella loro collegialità), al momento del versamento delle serie documentarie dagli archivi di deposito degli uffici statali agli archivi di Stato, e non è più rilevato, come avveniva invece fino al 1975 fin quando l'amministrazione archivistica dipendeva dal Ministero dell'interno, dagli stessi archivisti di Stato sulle serie già versate negli istituti di conservazione, nel momento in cui gli studiosi ne facevano richiesta.

L'opacità dell'espressione "documenti di carattere riservato relativi alla politica estera o interna dello Stato", o in altri termini la mancanza di criteri obiettivamente definiti per individuare il carattere di riservatezza, non presenta necessariamente solo dei risvolti negativi. In realtà, se applicate con oculatezza, le

---

[2] Questa terza eccezione è stata introdotta come lettera b-bis) nel comma 1 dell'articolo 122 del Codice, dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156, recante *Disposizioni correttive e integrative al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione ai beni culturali*, art. 2, c. 1, lett. ll).

[3] L'articolo 21 del d.p.r. 1409/1963 così disponeva: "I documenti conservati negli archivi di Stato sono liberamente consultabili, ad eccezione di *quelli di carattere riservato relativi alla politica estera o interna dello Stato, che diventano consultabili 50 anni dopo la loro data* (corsivo mio), e di quelli riservati relativi a situazioni puramente private di persone, che lo divengono dopo 70 anni. I documenti dei processi penali sono consultabili 70 anni dopo la data della conclusione del procedimento".

[4] Perciò il rinvio compiuto dall'articolo 122 all'articolo 125 del Codice, che stabilisce: "L'accertamento dell'esistenza e della natura degli atti non liberamente consultabili indicati agli articoli 122 e 127 è effettuato dal Ministero dell'interno, d'intesa con il Ministero [per i beni e le attività culturali]". L'attività delle commissioni di sorveglianza è attualmente regolamentata dal d.p.r. 8 gennaio 2001, n. 37. Per gli archivi degli enti pubblici, lo scarto è invece autorizzato dalle soprintendenze archivistiche.

maglie larghe della definizione permettono di valutare più agevolmente, nelle singole situazioni concrete, l'opportunità di rendere liberamente consultabili determinate serie documentarie. Il concetto di opportunità, che se applicato ai documenti ancora utilizzati per esigenze pratico-amministrative[5], rischia di rendere i pubblici uffici detentori di un potere arbitrario, sembra infatti più appropriato a quella fase successiva in cui viene valutata la sussistenza e l'attualità della riservatezza di fascicoli e registri destinati, trascorsi dei decenni dalla loro costituzione, a svolgere una funzione prevalentemente culturale. D'altro canto, non va sottovalutata l'incidenza della quantità. E' chiaro che per rilevare l'eventuale carattere di riservatezza di un'intera serie documentaria in tempi ristretti, tanto più da quando questa operazione viene svolta dalle commissioni di sorveglianza e non più all'interno degli istituti di conservazione, l'esame effettivo della documentazione non può che essere a campione e si deve fare maggiore affidamento sul carattere di segretezza rilevabile dalla denominazione della serie o segnalato sui documenti stessi, oppure dichiarato dai rappresentanti degli uffici versanti. L'esame delle carte da parte degli archivisti di Stato consentiva una valutazione più accurata della effettiva riservatezza: negli anni Ottanta, presso l'Archivio centrale dello Stato era, ad esempio, considerato riservato, relativamente ai fondi del Ministero dell'interno – Direzione generale della pubblica sicurezza, tutto l'archivio della Divisione polizia politica versato fino al 1945, mentre non era considerato riservato, tra i fondi del Ministero dell'Africa italiana, il cosiddetto Archivio segreto della Direzione generale affari politici, comprendente carte fino al 1944[6]. E' stato acutamente osservato che

«Poiché il concetto di riservatezza si presenta nel duplice aspetto di segretezza stabilita all'origine nei confronti di determinate categorie di atti, e di esigenze

---

[5] E quindi soggetti perlopiù a richieste di accesso per la tutela di interessi.

[6] Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici , *Guida generale degli Archivi di Stato italiani*, I, Roma, 1981, pp. 93, 152-153.

derivanti dall'effettiva possibilità di nuocere, inerente al contenuto del singolo documento, ne consegue che una corretta applicazione della norma prevista dall'articolo 21 [ora art. 122] non può prescindere da questa ineliminabile situazione reale.»[7]

Nella prassi adottata a partire dagli anni Sessanta dal più importante istituto nazionale per la conservazione della documentazione contemporanea, l'Archivio centrale, il dilemma posto dal binomio segretezza originaria-segretezza sussistente, è stato in generale risolto considerando in via precauzionale come riservate le serie che potevano contenere documenti effettivamente tali, anche sulla base di una segretezza originaria, ma nel contempo applicando con criteri di liberalità la procedura di autorizzazione alla consultazione anticipata, che comportava, comunque, un esame della documentazione richiesta al fine di valutare la sussistenza effettiva di un rischio per la sicurezza dello Stato.

Non tutti concordano sul fatto che la natura originariamente riservata di determinati fascicoli e serie debba precostituire il regime di consultabilità delle carte, una volta versate negli archivi storici. Piero D'Angiolini sosteneva che solo i documenti interessati dal segreto di Stato potevano protrarre la loro segretezza anche dopo il versamento negli archivi di Stato (e rientrare quindi nella prima delle eccezioni previste); al di fuori degli interessi alla sicurezza dello Stato e della salvaguardia della sfera privata, le altre norme "tutelano la segretezza in vista di un determinato risultato da raggiungere, che si esaurisce in limiti di tempo ristretti"[8]: si tratta delle vaste aree di attività della pubblica amministrazione coperte dal segreto d'ufficio, con le sue diverse articolazioni, solo in parte contenute in discipline specifiche quali il segreto statistico, il segreto di polizia, il

[7] P. Carucci, *Il documento contemporaneo. Diplomatica e criteri di edizione*, Roma, Carocci, 1998, p. 77

[8] P. D'Angiolini, *Limiti alla consultabilità dei documenti per la storia contemporanea*, in *Gli archivi per la storia contemporanea. Atti del seminario di studi, Mondovì, 23-25 febbraio 1984*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1986, p. 23.

segreto istruttorio, quello sanitario, epistolare, quello contenuto nelle norme della vigilanza sul credito, ecc.[9]. Quindi, se interpretiamo bene il ragionamento di D'Angiolini, tutti i documenti prodotti nel corso di tali altre attività, a prescindere dalla loro dichiarata riservatezza originaria, dovrebbero essere resi consultabili nel momento del loro ingresso negli archivi di Stato, a meno che non debbano rientrare nei casi di tutela dei dati strettamente personali.

Di fatto però, le cose sono andate diversamente e l'eccezione di riservatezza non ha quasi mai riguardato i documenti originariamente coperti dal segreto di Stato. Assai rari sono i casi di serie prodotte da uffici destinati in passato a svolgere attività strettamente segrete, che siano conservate presso l'Archivio centrale dello Stato o presso gli uffici storici degli Stati maggiori dell'esercito, della marina o dell'aeronautica[10]. Si pensi, ad esempio, alle poche serie del SIM (Servizio informazioni militari) conservate presso l'Archivio centrale dello Stato (*Segreteria particolare del Duce, Bollettini e informazioni*) o presso l'Archivio storico dell'Ufficio storico dello Stato maggiore dell'Esercito, o ancora al fondo della divisione SIS (Servizi informativi e sicurezza) del Ministero dell'interno, del periodo 1945-1949, anch'esso conservato presso l'Archivio centrale.

A questo proposito, vale la pena sottolineare alcune questioni. Nell'ordinamento italiano, fino alla recente promulgazione della legge 124 del 2007 sul *Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del*

---

[9] Per una disamina complessiva della disciplina del segreto d'ufficio vigente nell'ordinamento italiano prima dell'entrata in vigore della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo, v. G. Arena, *Il segreto amministrativo*, I, *Profili storici e sistematici*, II, *Profili teorici*, Padova, Cedam, 1983 e 1984. Alcune considerazioni sulla gestione del segreto nella prassi burocratica sono svolte da G. D'Auria, *Trasparenze e segreti nell'amministrazione italiana*, in "Politica del diritto", XXI (1990), 1, pp. 93-121. Per una sintesi, successiva all'entrata in vigore della l. 241/1990, v. A. Anzon, *Segreto d'ufficio*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1992, *ad vocem*.

[10] Occorre tenere presente che l'Archivio centrale non è l'unico istituto di conservazione della documentazione "storica" prodotta da organi centrali dello Stato: la normativa sul versamento dei documenti nell'Archivio centrale dello Stato e negli archivi di Stato non si estende infatti agli Stati maggiori dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica, al Comando generale dell'Arma dei carabinieri, al Ministero degli affari esteri, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, alla Corte costituzionale, alla Presidenza della Repubblica (articoli 41-42 del Codice dei beni culturali).

*segreto*[11], non vi erano norme che prevedessero limiti temporali al segreto di Stato, né per la documentazione classificata procedure, quali quelle adottate negli Stati Uniti, di declassificazione automatica degli atti segretati a determinate scadenze temporali o previa valutazione di apposita commissione[12]; è stata invece sempre rimessa all'ente produttore – cosiddetto originatore – (o al suo superiore gerarchico) l'iniziativa di declassificare o meno i documenti, ossia di valutare la sussistenza delle ragioni giustificatrici del segreto. In sostanza, i documenti coperti da segreto di Stato, finché rimangono tali, non vengono versati negli Archivi di Stato o nell'Archivio centrale dello Stato e – almeno fino al momento dell'entrata in vigore della nuova legge – poteva anche darsi il caso limite della perenne inaccessibilità di determinati atti. Ma non solo. L'intera documentazione prodotta dai servizi di informazione e sicurezza sfugge alla normale procedura di intervento delle commissioni di sorveglianza e di versamento negli istituti archivistici. La selezione delle serie documentarie da eliminare "in quanto ne sia venuta meno l'utilizzabilità a fini istituzionali", o da conservare ed eventualmente da trasferire in un archivio storico interno, è stata infatti affidata fino a pochi anni fa, sulla base dei regolamenti del SISDE e del SISMI[13], a commissioni interne nominate dai direttori dei rispettivi servizi, senza dunque alcun intervento di funzionari di altre amministrazioni[14].

---

[11] La legge, entrata in vigore il 14 ottobre 2007, ha abrogato la normativa sul segreto di Stato del 1977 (l. 24 ottobre 1977, n. 801, *Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato*).

[12] D'altronde, anche nel sistema statunitense esistono tipologie di informazioni e di documenti non classificati ma riservati che, proprio in quanto non classificati, non sono sottoposti alle periodiche declassificazioni previste dalla normativa del Freedom of Information Act (FOIA), continuando a rimanere inaccessibili: L. GIUVA, S. VITALI, I. ZANNI ROSIELLO, *Il potere degli archivi. Usi del passato e difesa dei diritti nella società contemporanea*, Milano, Bruno Mondadori, 2007, p. 159.

[13] Rispettivamente, Servizio per le informazioni e la sicurezza democratica e Servizio per le informazioni e la sicurezza militare.

[14] Il tema è affrontato da A.L. ESPOSITO, *La gestione dei documenti amministrativi coperti dal segreto di Stato*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2003, 2, in particolare pp. 518-521, 537-538; cfr. M. BRUTTI, Disciplina degli archivi dei servizi e riforma del segreto di Stato, in *Segreti personali e segreti di Stato. Privacy, archivi e ricerca storica*, a cura di C. Spagnolo, Fucecchio, European Press Academic Publishing, 2001, pp. 113-120.

Tutto ciò comporta che inevitabilmente una parte della memoria e della storia del nostro Paese non resti nell'ombra perché custodita in atti e documenti inaccessibili in quanto coperti da segreto di Stato, ma vada perduta perché contenuta in documenti che sono stati periodicamente distrutti siccome ritenuti "non più necessari né di interesse o esuberanti"[15].

Ora, la legge 124 del 2007 ha finalmente introdotto un limite temporale massimo al vincolo del segreto di Stato "sugli atti, documenti o cose che ne sono oggetto" della durata di 30 anni, e ha previsto la declassificazione automatica delle notizie o dei documenti ai quali siano stati attribuiti classifiche di segretezza, ogni cinque-dieci anni, prorogabili oltre il termine di 15 anni con provvedimento motivato del presidente del Consiglio dei ministri[16]. La nuova disciplina sembra anche preoccuparsi di rendere effettivamente praticabile un sistema di controllo a posteriori sull'attività svolta dai servizi di *intelligence*[17] e di evitare distruzioni illecite di documenti e di archivi, più volte verificatesi nel corso della storia repubblicana: in questo senso, oltre che come segnale di attenzione alle esigenze della ricerca storica, va letta la norma che istituisce un Ufficio centrale degli archivi nell'ambito del nuovo Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS) operante presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ufficio al quale viene demandata la vigilanza sulla tenuta e sulla gestione degli archivi dei servizi, la gestione diretta dell'archivio centrale del DIS, la conservazione "in via esclusiva presso appositi archivi storici" di una parte della documentazione[18]. Il testo di

---

[15] ESPOSITO, *La gestione dei documenti amministrativi*, cit., p. 521; la parte tra virgolette è una citazione del *I Rapporto sul sistema di informazione e sicurezza* presentato in Parlamento il 6 aprile 1995 dal Comitato parlamentare di controllo per i servizi di informazione e sicurezza e per il segreto di Stato, cap. VII, par. 55.

[16] Articolo 39, commi 7 e 8, e articolo 42, commi 5 e 6 della legge 124/2007.

[17] Il Comitato parlamentare di controllo per i servizi di informazione e sicurezza (COPACO), al quale l'articolo 11 della legge 801/1977 aveva affidato il controllo sulla corretta applicazione dei principi stabiliti dalla legge stessa, non ha infatti avuto finora gli strumenti per esercitare un'effettiva verifica *ex post* sulla fondatezza delle ragioni inizialmente poste alla base della segretazione di determinate notizie e attività. L'importanza della "conservazione della documentazione come presupposto del controllo" è sottolineata da G. SALVI, *Occulto e illegale. La gestione degli archivi e il controllo di legalità*, in "Studi storici", XXXIX (1998), 4, pp. 1048-1057.

[18] Documentazione relativa "alle attività e ai bilanci dei servizi di informazione", nonché quella concernente le condotte previste dalla legge come reato con le relative procedure di autorizzazione: articolo 10, comma 1,

legge non affronta la questione delle procedure di scarto dei documenti, ma si limita a rinviare ad un futuro regolamento, da emanare con decreto del presidente del Consiglio, la definizione delle "modalità di conservazione e di accesso e i criteri per l'invio di documentazione" – non meglio specificata – "all'Archivio centrale dello Stato"[19].

Tornando alla questione del plausibile significato e quindi della portata da attribuire alla perifrasi "documenti riservati relativi alla politica estera o interna dello Stato", contenuta nella norma che disciplina l'accesso agli archivi per scopi storici, diversi indizi portano comunque a ritenere che il legislatore del 1963 volesse ricomprendere nella prima eccezione alla libera consultabilità stabilita dall'articolo 21 della legge archivistica, anche i documenti rientranti nell'ambito del segreto di Stato (si è già notato che la formulazione utilizzata dalla legge del 1963 è transitata praticamente senza modifiche nell'attuale articolo 122 del Codice dei beni culturali). Nella prassi burocratica, l'uso dell'attributo "riservato", riferito sia alle informazioni sia alle relative evidenze documentarie, ha infatti tradizionalmente coperto tutte le aree interessate da qualche forma di segretezza, secondo una latitudine tanto indefinita quanto spesso indefiniti erano i criteri di individuazione degli interessi da tutelare mediante il segreto stesso, almeno fino all'entrata in vigore della legge sul procedimento amministrativo (l. 241/1990); tant'è che la nozione di "notizie riservate", non è stata limitata all'ambito, già

della legge 124/2007. Nel senso dell'attuazione di misure di controllo più efficaci sull'attività svolta dai servizi segreti, vanno anche lette le disposizioni che prevedono l'obbligo di comunicazione da parte del presidente del Consiglio al Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica (che ha sostituito il Copaco) dell'istituzione di archivi del Dis e dei servizi di informazione (articoli 26, c. 4 e 33, c. 6); l'attribuzione al Comitato parlamentare della facoltà di accedere all'archivio centrale del Dis e di effettuare sopralluoghi negli uffici di pertinenza del Sistema di informazione e sicurezza (art. 31, commi 13 e 14); la sanzione penale nel caso di distruzione illegittima di documenti (art. 42, c. 9); l'obbligo di conservazione negli archivi storici (quindi, si suppone, senza limiti di tempo) della documentazione delle spese effettuate coi fondi riservati (art. 29, c. 3, lett. g).

[19] Articolo 10, comma 2 della l. 124/2007. E' il caso di osservare che proprio una procedura di scarto effettuata da organismi misti e imparziali, quali le commissioni di sorveglianza previste dalla legislazione archivistica (l'attuale articolo 42 del Codice dei beni culturali), potrebbe contribuire a rendere meno aleatorio l'esercizio di un controllo a posteriori sull'attività dei servizi.

evanescente, del segreto d'ufficio, ma è confluita anche nelle norme incriminatrici della violazione del segreto di Stato previste dal Codice penale entrato in vigore nel 1930[20], e nelle norme relative al segreto militare, contenute in un regio decreto del 1941[21]. Il carattere trasversale e anfibio del concetto di riservatezza risulta evidente proprio da un confronto col profilo penalistico, per la sostanziale omogeneità dei termini utilizzati per definire le 'notizie segrete' in senso stretto e le 'notizie riservate', ricavabile da un confronto tra gli articoli 256-262 del Codice penale e la versione anteriore alla riforma dell'articolo 352 del Codice di procedura penale[22]. Peraltro, non è un caso che una graduazione del livello di segretezza, legata alla diversa entità del danno recato dalla rivelazione delle notizie, appaia anche nelle classificazioni attribuite dai vertici dei servizi di sicurezza, almeno a partire dal secondo dopoguerra, ai contenuti informativi dei documenti, distinti in atti riservati, riservatissimi, segreti, segretissimi. Detto per inciso, la riforma del segreto di Stato varata nel 1977 ha lasciato sussistere la categoria delle notizie riservate, pur adeguando le fattispecie incriminatrici delle violazioni del segreto politico interno e internazionale contenute nel Codice penale alla nozione di segreto di Stato contenuta nella legge di riforma[23]; e la

[20] Approvato con r.d. 19 ottobre 1930, n. 1398.

[21] R.d. 11 luglio 1941, n. 1161. Il provvedimento in questione, emanato dal regime fascista in periodo di guerra, non è stato espressamente abrogato dalla legge di riforma del segreto di Stato (l. 801/1977) e si ritiene che sia ancora in vigore.

[22] Il Codice di procedura penale, approvato con r.d. 19 ottobre 1930, n. 1399, è stato abrogato con l'entrata in vigore del nuovo Codice, approvato con d.p.r. 22 settembre 1988, n. 447. La violazione della "riservatezza" connessa al segreto d'ufficio viene invece punita dall'articolo 326 del Codice penale. Sull'evoluzione della disciplina del segreto di Stato e sul problema della distinzione tra notizie segrete e notizie riservate, v. P. PISA, *Segreti di Stato*, in *Novissimo digesto italiano. Appendice*, VII, Torino, UTET, 1987, *ad vocem*.

[23] L'articolo 12 della l. 801/1977 definisce infatti il segreto di Stato ancorandolo ad interessi decisamente più determinati rispetto alla genericità dei termini utilizzati dalla codificazione del 1930: "Sono coperti dal segreto di Stato gli atti, i documenti, le notizie, le attività e ogni altra cosa la cui diffusione sia idonea a recar danno alla integrità dello Stato democratico, anche in relazione ad accordi internazionali, alla difesa delle istituzioni poste dalla Costituzione a suo fondamento, al libero esercizio delle funzioni degli organi costituzionali, alla indipendenza dello Stato rispetto agli altri Stati e alle relazioni con essi, alla preparazione e alla difesa militare dello Stato. In nessun caso possono essere oggetto di segreto di Stato fatti eversivi dell'ordine costituzionale". L'articolo 39, comma 11 della legge 124/2007 ha allargato l'ambito di inapplicabilità del segreto di Stato ai "fatti di terrorismo" e ai delitti di devastazione, saccheggio, strage, associazione di tipo mafioso, scambio elettorale politico-mafioso (artt. 285, 416-bis, 416-ter, 422 del Codice penale).

sopravvivenza della categoria in questione non sembra messa in dubbio neanche dal nuovo testo legislativo del 2007[24].

Non sembra poi fuori luogo notare come il riferimento compiuto dalla legislazione penale del 1930 al parametro dell'"interesse politico, interno o internazionale, dello Stato", per giustificare sia il carattere di segretezza che di riservatezza di determinate notizie, presenta qualche affinità con l'espressione utilizzata dall'articolo 14 (primo comma) della legge archivistica del 1939[25] per indicare la prima delle eccezioni alla libera consultabilità dei documenti conservati negli archivi, ossia: "gli atti riguardanti la politica estera o l'amministrazione interna di carattere politico e riservato, che siano di data posteriore al 1870". E riguardo al significato di questa specifica eccezione, non risulta che gli estensori del decreto delegato sugli archivi del 1963 intendessero apportare innovazioni rispetto alla norma del 1939, se non nel senso 'formale' di una maggiore linearità espositiva[26].

Insomma, diversi elementi fanno ritenere che il predicato di riservatezza riferito ai documenti "relativi alla politica estera o interna dello Stato", secondo la formula utilizzata dalla legge archivistica del 1963, in modo non molto dissimile dalla legge del 1939, fu probabilmente inteso all'epoca come un comodo contenitore che poteva accogliere i diversi livelli di riservatezza-segretezza di volta in volta individuati dagli apparati statali, secondo una gradualità via via crescente dal segreto d'ufficio agli ambiti interessati dal segreto di Stato.

---

[24] L'attuale vigenza della categoria delle notizie riservate si può desumere dal disposto degli articoli 31, commi 8-9, e 36, c. 3 della legge 124/2007. Sugli inconvenienti indotti dalla sussistenza della categoria in questione anche dopo la legge di riforma del Segreto di Stato del 1977, v. PISA, *Segreti di Stato*, cit., pp. 23-25, 29-30; ID., *Segreto di Stato e libertà di stampa. Che cosa insegna il "caso Panorama"*, in "Politica del diritto", XIX (1988), 3, pp. 515-524.

[25] L. 22 dicembre 1939, n. 2006, *Nuovo ordinamento degli Archivi del Regno*.

[26] Ciò si desume dalla relazione ministeriale al progetto del decreto del 1963, pubblicata in MINISTERO DELL'INTERNO, DIREZIONE GENERALE DEGLI ARCHIVI DI STATO, *La legge sugli archivi*, Roma, 1963, p. 99.

*Libera consultabilità e diritto di accesso*

L'articolo 122 del Codice dei beni culturali stabilisce, nel secondo comma, che anteriormente al decorso dei 40, 50 e 70 anni prescritti per la libera consultabilità dei documenti conservati negli archivi di Stato e negli archivi storici degli enti pubblici, gli stessi documenti "restano accessibili ai sensi della disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi", ossia secondo i principi stabiliti nel 1990 dalla legge sul procedimento amministrativo, volti ad assicurare la visione (e l'estrazione di copia) dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni da parte di coloro che possono addurre "un interesse alla tutela di situazioni giuridicamente rilevanti"[27]. Mediante questo raccordo con la disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi, il Codice, anche qui sulla scorta di una soluzione simile già introdotta dal d.lgs. 281/1999, ha risolto i problemi di coordinamento tra norme diverse che si erano determinate dopo il 1990 dall'assenza nelle prescrizioni della legge 241 di un richiamo al regime della consultabilità previsto dalla legge archivistica[28].

L'assunto sul quale si fonda il dettato dell'articolo 122 qui richiamato, è che "i due sistemi normativi, che regolano rispettivamente il diritto di accesso per fini amministrativi e quello di consultazione per scopi storici, sono entrambi vigenti"[29] e possono insistere entrambi sull'archivio storico, come pure sugli archivi di deposito e correnti delle pubbliche amministrazioni. Il successivo articolo 124 del Codice riconosce infatti un diritto alla consultazione per scopi storici anche dei documenti conservati negli archivi correnti e di deposito, prima quindi della scadenza del quarantennio dall'esaurimento degli affari che ne impone

[27] L'espressione, utilizzata dall'articolo 22 della l. 7 agosto 1990, n. 241, è stata ora modificata da dall'articolo 15 della l. 11 febbraio 2005, n. 15.

[28] I dubbi interpretativi derivanti da tale mancato raccordo erano stati evidenziati da G. Barrera, *La nuova legge sul diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in "Rassegna degli Archivi di Stato", LI (1991), 2-3, pp. 363-365.

[29] M. G. Pastura, *La consultabilità dei documenti e la tutela della riservatezza*, in *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio. Commento* coordinato da R. Tamiozzo, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 563-564, p. 559.

(imporrebbe) il trasferimento negli archivi storici o il versamento negli archivi di Stato. Vero è che la norma in questione è finora rimasta sulla carta: il fatto stesso di limitarsi ad enunciare un principio la cui concreta attuazione viene demandata all'esclusiva iniziativa dei singoli organi statali e dei singoli enti pubblici, ha di fatto favorito la sua generalizzata disapplicazione, dal momento che non risulta che qualche pubblica amministrazione abbia sino ad ora emanato dei regolamenti per la consultazione per scopi storici dei propri archivi correnti e di deposito, né a tutt'oggi il Ministero per i beni e le attività culturali ha diffuso indirizzi generali in materia[30].

La disciplina a cui occorre fare riferimento per la consultazione dei documenti conservati presso gli archivi di deposito e quelli correnti delle pubbliche amministrazioni è quindi in buona sostanza quella dettata dalla legge sul procedimento amministrativo. La legge archivistica del 1963 estendeva infatti, tramite l'articolo 22, la possibilità di applicare le norme sulla libera consultazione dei documenti conservati negli Archivi di Stato, ai documenti ancora detenuti dall'amministrazione attiva, ma le disposizioni di questo articolo non hanno di fatto trovato applicazione, poiché ha continuato a dominare, in forza della indeterminatezza della nozione di segreto d'ufficio[31], una presunzione generale di riservatezza per le carte prodotte dai pubblici uffici, rese eventualmente accessibili sulla base di valutazioni discrezionali delle singole amministrazioni[32]. Per questa

---

[30] Come imporrebbe per la disciplina di consultazione per scopi storici degli archivi correnti e di deposito degli enti pubblici non territoriali il dettato del secondo comma dell'art. 124 del Codice.

[31] Si è dovuta attendere l'approvazione della legge sul procedimento amministrativo del 1990, per disporre di una prima definizione legislativa dell'effettivo contenuto del segreto d'ufficio. La formulazione dell'articolo 15 del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3 (*Testo unico degli impiegati civili dello Stato*), prima della sua riscrittura ad opera della l. 241/1990, recitava infatti: "L'impiegato deve mantenere il segreto d'ufficio e non può dare a chi non ne abbia diritto, anche se non si tratti di atti segreti, informazioni o comunicazioni relative a procedimenti od operazioni amministrative di qualsiasi natura, ed a notizie delle quali sia venuto a conoscenza a causa del suo ufficio, quando possa derivarne danno per l'amministrazione o per i terzi. Nell'ambito delle proprie attribuzioni, l'impiegato preposto ad un ufficio rilascia, a chi ne abbia interesse, copie ed estratti di atti e documenti di ufficio, nei casi non vietati dalle leggi, dai regolamenti, o dal capo servizio". E' evidente il criterio del tutto soggettivo a cui rispondeva la nozione di segreto d'ufficio.

[32] Occorre però notare che, pur nell'assenza di una regola generale di pubblicità dell'azione amministrativa, vi erano, anche prima della l. 241/1990, oltre agli atti istituzionalmente di pubblico dominio (tipicamente, gli atti normativi pubblicati o gli atti amministrativi affissi negli albi pretori), diverse tipologie di documenti che assolvevano (e tuttora assolvono) ad una funzione di pubblicità, nel senso di conoscibilità legale: ad esempio,

ragione il riconoscimento legislativo del diritto di accesso ha rappresentato un fatto nuovo e rilevante.

Diversi però – lo si è accennato – sono i criteri che informano il diritto di accesso ai documenti amministrativi regolato dal capo V della legge 241/1990, rispetto a quelli che presiedono alla consultabilità per motivi di studio. Diversi sono anche i soggetti legittimati all'accesso: solo i portatori di una posizione giuridica differenziata (variabile tra diritto soggettivo, interesse legittimo e diritto diffuso), nel primo caso; la generalità dei cittadini, nel secondo. E in effetti, la Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi operante presso la Presidenza del Consiglio, in un parere del 1995 ha ritenuto che il diritto alla ricerca storica non potesse considerarsi senz'altro equiparabile alla "situazione giuridicamente rilevante" che abilita al diritto di accesso, pur non avendo escluso la possibilità di valutarlo per l'ammissione alla consultazione degli archivi correnti e di deposito dei pubblici uffici[33]; facoltà che andrebbe ora letta come un obbligo, alla luce dell'articolo 124 del Codice. Dovrebbe essere invece fuor di dubbio la pienezza di tale diritto, nel caso di fascicoli e registri che abbiano oltrepassato il quarantennio dalla conclusione dei procedimenti in essi documentati, ma che si trovino ancora, per motivi svariati non necessariamente legittimi, presso le amministrazioni attive.

Se la distinzione tra la pretesa all'accesso e la pretesa alla libera consultabilità per motivi di studio appare sufficientemente praticabile da un punto di vista generale, dei margini di incertezza si presentano se si considerano le norme nelle pieghe di alcuni loro aspetti applicativi.

---

i registri delle conservatorie immobiliari, il registro automobilistico, i registri delle imprese, i registri di stato civile. L'argomento è affrontato da A. SANDULLI, *Documento (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 614-615.

[33] Parere del 21 novembre 1995 n. P95359Q, in COMMISSIONE PER L'ACCESSO AI DOCUMENTI AMMINISTRATIVI, *L'accesso ai documenti amministrativi. Pareri della commissione, giurisprudenza (1992-2001)*, 7, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2002.

L'articolo 24 della legge 241/1990 ha introdotto determinati limiti all'esercizio del diritto di accesso: alcuni diretti a proteggere interessi ben individuati, altri, più generici, in cui non sono enucleati con chiarezza gli interessi protetti[34]. Oltre all'eccezione costituita dai documenti coperti da segreto di Stato, gli altri casi di limitazione al diritto di accesso in cui vi è un riferimento esplicito agli interessi tutelati, sono individuati "in relazione alla esigenza di salvaguardare:

a) la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali;
b) la politica monetaria e valutaria;
c) l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità;
d) la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, garantendo peraltro agli interessati la visione degli atti relativa ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici"[35].

Anche se il primo nucleo di interessi presenta alcune affinità con le informazioni protette dal segreto di Stato, l'elencazione qui esposta costituisce in realtà la prima definizione legislativa del contenuto del segreto d'ufficio, in virtù del collegamento operato dal successivo articolo 28, che ne riformula la nozione, con la disciplina dei limiti al diritto di accesso[36]. Su un altro versante, si deve però rilevare che tali limitazioni al diritto di accesso non necessariamente coincidono con le eccezioni alla libera consultabilità per finalità storiche enunciate dall'articolo 122 del Codice dei beni culturali, soprattutto se si considerano nella

[34] L'articolo 24 della l. 241/1990 disciplina infatti i limiti di accesso anche mediante due norme generiche, dovute soprattutto alla mancanza di un quadro completo dei segreti vigenti nel nostro ordinamento: si tratta dell'esclusione dell'accesso "nei casi di segreto o di divieto di divulgazione altrimenti previsti dall'ordinamento" (art. 24, c. 1); e della previsione che rimanga ferma "ogni altra disposizione attualmente vigente che limiti l'accesso ai documenti amministrativi" (art. 24, c. 5). Cfr. G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1994, *ad vocem*, pp. 10-11.

[35] Articolo 24, comma 2, della l. 241/1990. Per quanto attiene al nucleo di interessi enunciati alla lettera d), il dettato della norma deve essere attualmente integrato con quanto prescrivono gli articoli 59 e 60 del Codice in materia di protezione dei dati personali: in linea generale, la pubblica amministrazione detentrice dei documenti deve effettuare un bilanciamento tra la tutela della sfera di riservatezza delle persone e l'interesse giuridico che motiva l'istanza di accesso.

[36] L'articolo 28 della l. 241 ha riscritto l'articolo 15 del già citato d.p.r. 3/1957, ancorando il segreto d'ufficio ai limiti e alle modalità del diritto di accesso.

loro concreta applicazione a specifici documenti, fascicoli e serie. Del resto, è lo stesso Codice ad affermare – lo si è visto – che i documenti ancora riservati rispetto alla ricerca storica potrebbero essere comunque visionabili per tutelare interessi giuridicamente rilevanti, e da questo punto di vista verrebbero esclusivamente valutati i criteri di accesso e le relative limitazioni previste dalla legge sul procedimento amministrativo.

Un regolamento governativo emanato nel 1992[37], ha disciplinato le modalità di esercizio del diritto di accesso e ha maggiormente circostanziato i casi di esclusione di tale diritto con riferimento alle 4 tipologie di interessi protetti, elencate dalla legge 241/1990. Sia la legge, sia il regolamento attuativo in questione stabilivano che le singole amministrazioni dovessero individuare con propri regolamenti "le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità, sottratti all'accesso"[38] per la tutela degli interessi sopra richiamati. Il provvedimento governativo inoltre, prescriveva che le amministrazioni dovessero indicare, per ogni categoria di documenti esclusi dall'accesso, anche la rispettiva "eventuale" durata temporale dell'esclusione; stabiliva pure l'obbligo di procedere non alla sottrazione all'accesso, ma ad un semplice "differimento" dell'accesso ai documenti richiesti, sino a quando la conoscenza di essi potesse "impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa"[39]. Tralasciando l'ipotesi del differimento, che ha trovato concreta applicazione per gli atti documentanti procedimenti amministrativi non ancora conclusi[40] (e quindi recenti), più interessante ai nostri

[37] D.p.r. 27 giugno 1992, n. 352, *Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'articolo 24, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241*.
[38] Articolo 24, c. 4, della l. 241/1990.
[39] Cfr. articolo 8, commi 2-4 del d.p.r. 352/1992, e articolo 24, comma 6 della l. 241/1990.
[40] E' opinione diffusa che il differimento all'accesso costituisca in sostanza un rinvio dell'accesso richiesto durante lo svolgimento del procedimento amministrativo, al momento dell'adozione del provvedimento finale: cfr. ARENA, *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso ai documenti amministrativi*, in *L'accesso ai documenti amministrativi*, a cura di G. Arena, Bologna, il Mulino, 1991, pp. 48-55; A. ARDITO, *L'eccezione di differimento dell'accesso ai documenti amministrativi*, in "Rivista amministrativa della Repubblica italiana", 2003, pp. 469-481. Sembrerebbe parzialmente in contrasto con questa interpretazione la

fini appare la previsione di una durata temporale dell'esclusione all'accesso, per gli obiettivi sconfinamenti a cui può dar luogo nell'ambito della consultabilità per scopi storici.

Può chiarire la questione un breve accenno ai regolamenti (in forma di decreti) disciplinanti le categorie di documenti sottratti al diritto di accesso, che diversi organi statali, con sensibile ritardo rispetto ai tempi dettati dalla legge, hanno effettivamente emanato tra il 1994 e il 1999. Quei pochi decreti che hanno incluso anche disposizioni sui periodi di sottrazione all'accesso (chiamati pure "periodi di segretazione"), stabiliscono prevalentemente termini temporali nell'ordine di decenni, spesso fino a 50 anni dalla data dei documenti[41]: appare chiaro come termini così prolungati vanifichino gran parte delle esigenze connesse alle domande di accesso, che vengono di norma inoltrate per la tutela di interessi "concreti e attuali"[42]. I lunghi periodi temporali indicati sembrano, insomma, al di là delle finalità a cui ufficialmente rispondono, produrre una sorta di osmosi tra soddisfacimento del diritto di accesso e del diritto alla libera consultabilità per motivi di studio, essendo quasi più confacenti alle istanze della seconda che non del primo.

---

formulazione adottata dall'articolo 7 del d.p.r. 352/1992, che stabilisce, tra l'altro, che il differimento è disposto "per salvaguardare esigenze di riservatezza dell'amministrazione, specie [ma non esclusivamente] nella fase preparatoria dei provvedimenti". L'articolo 7 del regolamento in questione non è ora più in vigore, in quanto l'intero d.p.r. 352/1992, ad esclusione dell'articolo 8, è stato abrogato dal d.p.r. 12 aprile 2006, n. 184, *Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi*.

[41] In mancanza di un'indicazione esplicita nelle formulazioni adottate dai decreti, si presume che il riferimento sia alla data dei documenti. Periodi temporali di sottrazione all'accesso sono individuati dai seguenti decreti: d.m. 10 maggio 1994, n. 415 (Ministero dell'interno, in G.U. 29 giu. 1994, n. 150); d.m. 7 settembre 1994, n. 604 (Ministero degli affari esteri, in G.U. 29 ott. 1994, n. 254); d.m. 14 giugno 1995, n. 519 (Ministero della difesa, in G.U. 6 dic. 1995, n. 285); d.m. 13 ottobre 1995, n. 561 (Ministero del tesoro, in G.U. 29 dic. 1995, n. 302); d.p.c.m. 10 marzo 1999, n. 294 (presidente del Consiglio di concerto con i ministri della difesa e dell'interno, per i documenti "in possesso degli organismi di informazione e di sicurezza", in G.U. 24 ago. 1999, n. 198). Si può constatare che il termine di 50 anni è quello relativamente più frequente; più raramente vengono indicati periodi di 20, 15, 10 o 5 anni. Nel caso del Ministero della difesa viene indicato anche il termine di 1 anno, oppure all'opposto, per documentazione con classifica di segretezza o di riservatezza, tempi indeterminati dettati dalla valutazione dell'ente "originatore": come per la normativa sulla consultabilità delle fonti archivistiche "storiche", anche per la disciplina del diritto di accesso si può quindi constatare l'esistenza di un'area grigia, confinante con gli ambiti interessati dal segreto di Stato.

[42] Come specifica il nuovo articolo 22 della legge 241/1990, modificato dalla l. 15/2005.

Più in generale, i decreti emanati dagli apparati statali sono andati oltre le previsioni contenute nell'articolo 24 (comma 4) della legge 241 e nell'articolo 8 del regolamento del 1992, nella direzione di ampliare gli ambiti documentari sottoposti a restrizioni all'accesso; facendo aggio sul vincolo ad individuare "categorie di documenti", intere serie archivistiche sono state sottratte alla consultazione, al di là di valutazioni più puntuali – caso per caso – sull'effettiva sussistenza nelle singole pratiche oggetto dell'istanza di accesso, di dati e informazioni meritevoli del segreto[43].

Nonostante dunque la legge sul procedimento amministrativo abbia gradualmente ridotto nell'ultimo quindicennio il precedente generalizzato atteggiamento di chiusura e di ostilità da parte delle amministrazioni verso ogni istanza di conoscenza, e abbia ancorato l'applicazione del segreto d'ufficio a parametri sufficientemente determinati, la tendenza sempre ricorrente della burocrazia a proteggere il proprio operato e, in parte, le restrizioni derivanti dai timori di ricorsi di controinteressati provocati dalla prima legge sulla privacy[44], hanno sensibilmente ampliato la gamma dei documenti sottratti all'accesso per finalità amministrative; e nel contempo nessuno dei provvedimenti adottati ha introdotto qualche forma di coordinamento con la consultabilità per motivi di studio. Si può constatare come

«Via via che ci si allontana dalla cesura istituzionale costituita dalla caduta del regime fascista e dalla fine della guerra, la pubblica amministrazione tende a neutralizzare quelle forme di apertura introdotte dalla legge sulla trasparenza del

[43] Nel senso prevalente di segreto d'ufficio. Un attento studioso dell'istituto del diritto di accesso ha osservato che "potranno verificarsi circostanze in cui, anche in presenza dei regolamenti, sarà necessario procedere in casi specifici ad una ulteriore e più sottile ponderazione di interessi, per decidere se consentire o meno l'accesso anche a documenti inclusi in una categoria che in generale lo escluderebbe; la previsione normativa secondo la quale le amministrazioni devono individuare delle 'categorie' di documenti, sebbene apprezzabile come fattore di imparzialità ed efficienza, tuttavia è forse troppo rigida": G. ARENA, *La trasparenza amministrativa e il diritto di accesso*, cit., p. 64.
[44] L. 31 dicembre 1996, n. 675.

procedimento amministrativo, favorendone un'interpretazione restrittiva che ha riflessi [inevitabilmente] negativi sulla ricerca storica»[45].

E una conferma di tale orientamento è sopraggiunta di recente anche dalla fonte legislativa, ossia dalle nuove norme sull'accesso ai documenti amministrativi approvate con la legge n. 15 dell'11 febbraio 2005[46], sintomatiche di un'involuzione rispetto al più avanzato quadro prospettato dalla legge 241 del 1990.

A prescindere da una più mediocre tecnica di stesura del testo normativo in confronto alle disposizioni previgenti, l'aspetto più discutibile degli articoli 15-18 della nuova legge non proviene soltanto dall'ampliamento dei casi di esclusione dell'accesso (in relazione alle informazioni psico-attitudinali relative ai terzi nei procedimenti selettivi, e alle "attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro"[47]), quanto soprattutto dalle conseguenze infauste che potrebbero derivare dalla indeterminatezza che circonda una parte del nuovo articolo 24[48]. Nell'attuale formulazione, esso dispone infatti, nel suo primo comma, lettera a), che il diritto di accesso è escluso, oltre che per i documenti coperti da segreto di Stato, "nei casi di segreto o di divieto di divulgazione espressamente previsti dalla legge, dal regolamento governativo di cui al comma 6, *e dalle pubbliche amministrazioni ai sensi del comma 2 del presente articolo*"; e il dettato del secondo comma recita testualmente che "le singole pubbliche amministrazioni individuano le categorie di documenti da esse formati o comunque rientranti nella loro disponibilità sottratti all'accesso ai sensi del comma 1". Al di là di ogni ragionevole dubbio, dalla lettura del combinato disposto dei due commi, si evince

---

[45] CARUCCI, *Il segreto negli archivi contemporanei: motivazioni, rischi, abusi*, Intervento al seminario "Segreto, privacy e libero accesso ai documenti e agli archivi della contemporaneità", Firenze, 22 agosto 2006, organizzato dalla regione Toscana, dall'ANAI – Sezione Toscana e dall'Archivio di Stato di Firenze: gli interventi non sono stati pubblicati.
[46] Già citata nella nota 4.
[47] Articolo 24, c.1, lett. d) e comma 6, lett. e), secondo il nuovo testo della l. 241/1990. Rilievi critici su questi due nuovi limiti al diritto di accesso sono espressi da A. SANDULLI, *L'accesso ai documenti amministrativi*, in "Giornale di diritto amministrativo", XI (2005), 5, p. 496.
[48] Riscritto dall'articolo 16 dell'attuale legge.

che le amministrazioni possono individuare categorie di documenti da sottrarre all'accesso svincolate da una specificazione legislativa degli interessi oggetto di tutela mediante tali provvedimenti di esclusione[49]. Paradossalmente, mentre per quanto riguarda il regolamento governativo contemplato dal comma 6 vengono enunciati dei chiari criteri per l'individuazione dei casi di esclusione, assimilabili ai quattro ambiti individuati dal vecchio comma 2 dell'articolo 24, per dei provvedimenti non meglio determinati che può assumere qualsiasi pubblica amministrazione, a tali criteri non si fa il minimo accenno. Il rischio allora è quello di assistere alla futura emanazione di decreti ministeriali e di regolamenti di enti pubblici nei quali l'individuazione delle categorie di documenti escluse dall'accesso vada oltre la casistica individuata dalla legge (eventualità invece tassativamente esclusa dalla vecchia formulazione dell'articolo 24), con un'estensione spropositata delle serie documentarie non accessibili, semplicemente sulla base di valutazioni compiute dalle singole amministrazioni in modo largamente discrezionale.

[49] In tal senso anche F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, II, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 2041-2042.